



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 14 lipca 2025 r.

Poz. 3014

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.200.2025 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 9 lipca 2025 r.

Na podstawie art. 85, 86 i 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024r. poz. 1465 ze zm.)

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

uchwały Rady Miejskiej w Jaworniku Polskim Nr 149/XVII/2025 z dnia 27 maja 2025r. w sprawie określenia szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze, usługi opiekuńcze w formie usług sąsiedzkich i specjalistyczne usługi opiekuńcze, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi oraz szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia z opłat i trybu ich pobierania.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Jaworniku Polskim na sesji w dniu 27 maja 2025r. podjęła uchwałę Nr 149/XVII/2025 w sprawie określenia szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze, usługi opiekuńcze w formie usług sąsiedzkich i specjalistyczne usługi opiekuńcze, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi oraz szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia z opłat i trybu ich pobierania.

W podstawie prawnej uchwały przytoczono m.in. art. 50 ust. 1a, ust. 6, ust. 6a i ust. 6b ustawy z dnia 12 marca 2004r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2024r. poz. 1283 ze zm.).

Przedmiotowa uchwała została doręczona Wojewodzie Podkarpackiemu w dniu 12 czerwca 2025r. Badając niniejszą uchwałę organ nadzoru stwierdził, że narusza ona w sposób istotny obowiązujące przepisy prawa. W związku z tym pismem z dnia 24 czerwca 2024r. zostało wszczęte postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia jej nieważności.

W pierwszej kolejności należy zauważyć, że art. 50 ust. 1 i ust. 1a ustawy z dnia 12 marca 2004r. o pomocy społecznej przewiduje, iż osobie samotnej, która z powodu wieku, choroby lub innych przyczyn wymaga pomocy innych osób, a jest jej pozbawiona, przysługuje pomoc w formie usług opiekuńczych lub specjalistycznych usług opiekuńczych, a usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania mogą być przyznane w formie usług sąsiedzkich.

Z kolei przepis art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej zwanej dalej „ustawą” stanowi delegację dla rady gminy do ustalenia w drodze uchwały, szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi, oraz szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, jak również trybu ich pobierania. Jednocześnie zgodnie z art. 50 ust. 6a ustawy w przypadku organizowania przez gminę usług opiekuńczych w formie usług sąsiedzkich rada gminy

w uchwale, o której mowa w ust. 6, określa także szczegółowe warunki przyznawania usług sąsiedzkich, wymiar i zakres usług sąsiedzkich oraz sposób rozliczania wykonywania takich usług.

Powyższe regulacje mają charakter upoważnienia ogólnego do wydania aktu prawa miejscowego. Ustawodawca przyznaje uprawnienie dla rady do ustanawiania określonych reguł, jakie powinien stosować podmiot przyznający usługi.

Zdaniem organu nadzoru większa skala swobody prawotwórczej, jaka występuje przy ogólnym upoważnieniu ustawowym do stanowienia aktów prawa miejscowego i brak precyzyjnych wytycznych co do treści takich podustawowych uregulowań jest ograniczona całokształtem i celem przepisów normujących dziedzinę, której dany akt, wydany w oparciu o upoważnienie, dotyczy. Należy zauważyć, że to przepis art. 106 ustawy reguluje kwestie dotyczące przyznawania świadczeń z pomocy społecznej w formie decyzji administracyjnych. Stosownie do treści art. 106 ust. 1 ustawy przyznanie świadczeń z pomocy społecznej następuje w formie decyzji administracyjnej. Natomiast w myśl art. 50 ust. 5 ustawy ośrodek pomocy społecznej albo centrum usług społecznych, o którym mowa w ustawie z dnia 19 lipca 2019r. o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych, przyznając usługi opiekuńcze, ustala ich zakres, okres i miejsce świadczenia. Unormowania w zakresie decyzji administracyjnej uzupełniają z kolei przepisy procedury administracyjnej, Rozdziału 7 Kodeksu postępowania administracyjnego. Zatem uchwała Rady nie może normować kwestii związanych z prowadzeniem postępowania administracyjnego czy wydawaniem decyzji administracyjnej, gdyż regulacje te wprowadzone są w przepisach ustawy oraz w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego. Oznacza to, że zapisy § 1 ust. 2 pkt 1 do 3 uchwały Rady dotyczące przesłanek w oparciu o które ustala się zakres i wymiaru usług opiekuńczych oraz okres i miejsce ich świadczenia (elementy decyzji administracyjnej) wykraczają poza zakres upoważnienia ustawowego zawartego w art. 50 ust. 6 ustawy, co stanowi istotne naruszenie prawa. Dodać należy, że art. 107 ust. 5b i 5d ustawy określa katalog dokumentów, na podstawie których ustala się sytuację osobistą, rodzinną, dochodową i majątkową osoby lub rodziny. Poza tym, jak wskazano wyżej w art. 50 ust. 6a ustawy, w przypadku organizowania przez gminę usług opiekuńczych w formie usług sąsiedzkich, rada gminy w uchwale, o której mowa w ust. 6, określa także szczegółowe warunki przyznawania usług sąsiedzkich, wymiar i zakres usług sąsiedzkich oraz sposób rozliczania wykonywania takich usług. Skoro zatem zdecydowano się na organizację usług opiekuńczych w formie usług sąsiedzkich, to organ stanowiący zobligowany był unormować w niniejszej uchwale nie tylko kwestie z art. 50 ust. 6 ustawy, lecz również wszystkie kwestie wynikające z art. 50 ust. 6a ustawy. Podkreślenia wymaga, że ustawodawca precyzyjnie określił zakres przedmiotowy uchwały dotyczącej usług opiekuńczych w formie usług sąsiedzkich i w ramach tego upoważnienia rada gminy ma obowiązek wydać przepisy normujące materię nim objętą. Tymczasem Rada Miejska w analizowanej uchwale pominęła sposób rozliczania wykonywania usług sąsiedzkich, co stanowi istotne naruszenie art. 50 ust. 6 i ust. 6a ustawy, skutkujące stwierdzeniem jej nieważności w całości.

Ponadto, zdaniem organu nadzoru, § 5 ust. 1 uchwały regulujący przypadki całkowitego i częściowego zwolnienia świadczeniobiorców z ponoszenia opłat, w zakresie w jakim określa katalog podmiotów, które mogą wystąpić z wnioskiem o zwolnienie z opłat, wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego zawartego w art. 50 ust. 6, ponieważ organ stanowiący nie posiada kompetencji do unormowania powyższej kwestii. Jednocześnie takie postanowienie w sposób nieuprawniony modyfikuje art. 102 ustawy. Zgodnie z tym przepisem świadczenia z pomocy społecznej są udzielane na wniosek osoby zainteresowanej, jej przedstawiciela ustawowego albo innej osoby, za zgodą osoby zainteresowanej lub jej przedstawiciela ustawowego. Wprawdzie przepis ten stanowi ogólnie o świadczeniach z pomocy społecznej, ale jego treść należy odnosić również do odpłatności bądź zwolnienia z odpłatności za usługi opiekuńcze lub specjalistyczne usługi opiekuńcze (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 7 listopada 2017r. sygn. akt II SA/Ol 722/17).

Należy zauważyć również, że w § 5 ust. 1 i ust. 2 uchwały użyto wyrażenia "może", co skutkuje wprowadzeniem uznaniowości w zakresie przyznania bądź odmowy zwolnienia od opłat za usługi. W konsekwencji takich zapisów o zwolnieniu z opłat, częściowym lub całkowitym decyduje, na podstawie uchwały, a właściwie może zdecydować, kierownik ośrodka pomocy społecznej, co zdaniem organu nadzoru oznacza uznaniowość. W związku z tym, wymaga podkreślenia, iż art. 50 ust. 6 ustawy nakazuje określić szczegółowe warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat. Powyższe sformułowanie przepisu ustawy oznacza, że sprawy udzielania ulgi w opłatach nie można pozostawić uznaniowości innego podmiotu. Postanowienia § 5 ust. 1 i 2 uchwały takiego warunku nie spełniają, dając możliwość całkowicie uznaniowego zastosowania ww. zapisów. Unormowanie takie może prowadzić do sytuacji, w której organ

wydający decyzję będzie miał możliwość zastosowania według własnego uznania innych przesłanek, na co art. 50 ust. 6 ustawy nie zezwala (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 12 lutego 2019r. o sygn. akt II SA/Ol 8/19).

Podobnie postanowienie zawarte § 5 ust. 3 uchwały dotyczące całkowitego zwolnienia z opłaty obejmującej koszt usług świadczonych w miesiącu, w którym nastąpił zgon świadczeniobiorcy, wykracza poza delegację ustawową przyznaną radzie gminy na podstawie art. 50 ust. 6 ustawy, gdyż ustawodawca w art. 104 ust. 4 ustawy przewidział, że w szczególnie uzasadnionych przypadkach, istnieje możliwość odstąpienia przez organ od żądania zwrotu należności z tytułu opłat, w tym na wniosek pracownika socjalnego.

Dodatkowo informuję, iż tabela w § 3 ust. 3 przedmiotowej uchwały określa niepełne przedziały procentowe, co powoduje brak możliwości ustalenia odpłatności dla osób, których dochód wynosi przykładowo w granicach pomiędzy 100,1% a 100,99% (poszczególne wiersze w kolumnie pn. "Dochód na osobę w rodzinie wg kryterium dochodowego określonego w art. 8 ustawy o pomocy społecznej"). Z kolei w tytule kolumny pn. "Osoba gospodarująca ze współmałżonkiem (gospodarstwo 2-osobowe)" nie uwzględniono gospodarstw składających się z więcej niż dwóch osób.

Stwierdzone przez organ nadzoru uchybienia należało zakwalifikować jako istotne naruszenia prawa, a to w szczególności art. 50 ust. 5, ust. 6 i ust. 6a ustawy o pomocy społecznej, skutkujące stwierdzeniem nieważności w całości uchwały Nr 149/XVII/2025.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie ul. Kraszewskiego 4A za pośrednictwem Wojewody Podkarpackiego w terminie 30 dni od daty jego otrzymania.

z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO

Magdalena Kryczka
Dyrektor Wydziału Prawnego i Nadzoru